Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2172 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij zeven fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: voorstel tot wijziging richtlijn audiovisuele mediadiensten (Kamerstuk 22 112, nr. 2170)
Fiche 2: Mededeling regelmatige evaluatie uitvoering EU milieubeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 2171)
Fiche 3: Een Europese agenda voor de deeleconomie
Fiche 4: Mededeling Normalisatiepakket «Europese normen voor de 21e eeuw» (Kamerstuk 22 112, nr. 2173)
Fiche 5: Nieuwe vaardighedenagenda voor Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2174)
Fiche 6: Gezamenlijke mededeling EU-Birma/Myanmar (Kamerstuk 22 112, nr. 2175)
Fiche 7: Verordening grensoverschrijdende pakketbezorgdiensten (Kamerstuk 22 112, nr. 2176)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2172
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Fiche: Een Europese agenda voor de deeleconomie

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een Europese agenda voor de deeleconomie
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
2 juni 2016
c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2016) 356
d) *EUR-Lex*
http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16881
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD (2016) 184
f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Concurrentievermogen
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

De Commissie definieert in haar mededeling «Een Europese agenda voor de deeleconomie» de deeleconomie als bedrijfsmodellen waarin activiteiten worden gefaciliteerd door deelplatforms die een open marktplaats tot stand brengen voor het tijdelijke gebruik van (vaak door particulieren aangeboden) goederen of diensten. Bekende voorbeelden zijn de particuliere verhuur van woningen aan toeristen via platforms zoals Airbnb en Wimdu. Een ander voorbeeld is het Nederlandse deelplatform Peerby waar mensen spullen van elkaar kunnen lenen of huren. Dergelijke nieuwe bedrijfsmodellen hebben een aanzienlijk potentieel om bij te dragen aan het concurrentievermogen en de groei. Tegelijkertijd roept de deeleconomie vaak vragen op met betrekking tot de toepassing van het bestaande juridische kader omdat de bestaande grenzen tussen consument en aanbieder, werknemer en zelfstandige, en professionele en niet-professionele dienstverlening vervagen. Dit kan leiden tot onzekerheid omtrent de regels die moeten worden toegepast, met name wanneer er ook sprake is van fragmentatie van de regelgeving als gevolg van uiteenlopende regelgevende benaderingen op nationaal en lokaal niveau. Dit remt de ontwikkeling van de deeleconomie in Europa en leidt ertoe dat de voordelen ervan niet volledig worden gerealiseerd. De mededeling «Een Europese agenda voor de deeleconomie» adresseert dit vraagstuk met richtsnoeren voor de wijze waarop de bestaande EU-wetgeving en -beleid moeten worden toegepast op deze dynamische en snel veranderende sector[1]. Hierbij wordt meer duidelijkheid geschapen in verband met belangrijke problemen waarmee zowel marktdeelnemers als overheidsinstanties worden geconfronteerd. Het doel van de richtsnoeren is om de deeleconomie in lidstaten gebalanceerd te ontwikkelen en fragmentatie in de interne markt tegen te gaan. De richtsnoeren zijn niet juridisch bindend.

Eisen aan markttoegang

Vereisten inzake markttoegang dienen volgens de Commissie gerechtvaardigd en evenredig te zijn. Het absoluut verbieden of het kwantitatief

[1] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een Europese agenda voor de deeleconomie, http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/16881.

beperken van een activiteit mag slechts een uiterste maatregel vormen. Een vergunning of licentie mag voor dienstverleners enkel verplicht zijn indien dit strikt noodzakelijk is om aan de desbetreffende doelstellingen van algemeen belang te voldoen. Deelplatforms mogen niet aan vergunnings- of licentievoorwaarden worden onderworpen indien zij louter bemiddelen tussen consumenten en degenen die de daadwerkelijke dienst aanbieden (bijvoorbeeld vervoer of accommodatie). De lidstaten moeten ook een onderscheid maken tussen particulieren die incidenteel diensten aanbieden *(peer-to-peer)* en aanbieders die dit professioneel doen. Dit kan bijvoorbeeld door drempels te bepalen op basis van de omvang van de activiteit in frequentie of gegenereerd inkomen. Lidstaten wordt aangeraden om het regelgevende kaders voor markttoegang te moderniseren, daarbij strevend naar minder administratieve lasten en minder fragmentatie.

Aansprakelijkheid van platformen

Deelplatforms kunnen op grond van de richtlijn elektronische handel worden vrijgesteld van aansprakelijkheid voor informatie die zij opslaan namens degenen die een dienst aanbieden wanneer zij als aanbieders van bemiddelingsdiensten van de informatiemaatschappij worden gekwalificeerd[2]. Een voorwaarde hierbij is wel dat het deelplatform geen aanzienlijke invloed of controle heeft op de betreffende informatie. Zij mogen echter niet worden vrijgesteld van aansprakelijkheid voor diensten die zijzelf aanbieden, zoals betalingsdiensten. De Commissie moedigt deelplatforms aan verdere vrijwillige maatregelen te nemen om illegale inhoud online tegen te gaan en om het vertrouwen te vergroten.

Toepassing van EU-consumentenrecht voor gebruikers in de deeleconomie

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de consumenten een hoog niveau van bescherming genieten tegen oneerlijke handelspraktijken, zonder dat onevenredige verplichtingen worden opgelegd aan particulieren die slechts incidenteel diensten verlenen. Online mechanismen kunnen daarbij het vertrouwen van consumenten in de deeleconomie vergroten (bijv. kwaliteitslabel en beoordelingssystemen).

Arbeidsverhoudingen in de deeleconomie

Arbeidsrecht is een grotendeels nationale bevoegdheid die wordt aangevuld door sociale minimumnormen en jurisprudentie van de EU. De lidstaten kunnen criteria zoals de gezagsverhouding ten opzichte van het platform, de aard van het werk of de beloning in overweging nemen om te bepalen of iemand als werknemer van een platform kan worden beschouwd.

De toepassing van belastingregels

Dienstverleners en platforms in de deeleconomie zijn net zoals andere marktdeelnemers aan belastingregels onderworpen. Hierbij gaat het onder meer om inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en btw. De lidstaten worden aangemoedigd om de toepassing van belastingregels op de deeleconomie verder te vereenvoudigen en te verduidelijken om zo in Europa een meer gelijk speelveld te creëren. Deelplatforms moeten ten

---

[2] Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt («Richtlijn inzake elektronische handel»), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0031:NL:HTML.

volle samenwerken met de nationale autoriteiten om hun economische activiteit te registreren en om het innen van belastingen te vergemakkelijken.

In de mededeling geeft de Commissie duiding bij haar eigen wet- en regelgeving en worden de EU-lidstaten uitgenodigd de bestaande wetgeving aan de hand van de in deze communicatie aangereikte richtsnoeren opnieuw te bekijken en waar nodig te herzien. De Commissie zal het snel veranderende regelgevingsklimaat en de economische en zakelijke ontwikkelingen in het oog houden. Zij zal volgen hoe de prijzen en de kwaliteit van diensten zich ontwikkelen, en zij zal eventuele belemmeringen en problemen als gevolg van uiteenlopende nationale regelgevingen of leemten in de regelgeving in kaart brengen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet herkent het door de Commissie geschetste beeld van de deeleconomie. De deeleconomie biedt veel mogelijkheden om tot een duurzamere consumptie en productie te komen en kan zo bijdragen aan meer duurzame economische groei. Daarnaast voorziet de deeleconomie in een laagdrempelige manier om economisch actief te worden. Onduidelijkheid over de toepassing van wet- en regelgeving vormt echter een rem op de potentie van de deeleconomie. Het kabinet wil deze ontwikkelingen in de deeleconomie graag faciliteren en zet zich daarom in om belemmeringen en onduidelijkheden weg te nemen en kansen optimaal te benutten, onder meer via het programma Ruimte in Regels en de Green Deals. Eerder heeft het kabinet uw kamer hierover geïnformeerd in de Kamerbrief «Werken aan toekomstbestendige wetgeving: digitale platforms en de deeleconomie, waaronder particuliere verhuur aan toeristen (Airbnb)».[3] Het kabinet verwelkomt daarom ook de inspanning van de Commissie om hetzelfde te doen voor Europese wet- en regelgeving.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Eisen aan markttoegang

Het kabinet kan zich goed vinden in de door de Commissie gekozen benadering van eisen die gesteld mogen worden aan markttoegang. Net zoals het kabinet neemt de Commissie het publiek belang als uitgangspunt. Wet- en regelgeving zou niet meer beperkingen moeten opleggen aan zowel nieuwe als bestaande activiteiten dan nodig is om het publiek belang te borgen.

Tevens gaat de Commissie in op het onderscheid tussen particulieren en professionals. De opkomst van de deeleconomie wordt gekenmerkt door toenemende participatie van de burger als aanbieder van producten en diensten. Terugkerende vraag in de deeleconomie is of geldende wet- en regelgeving die van toepassing is op professionele aanbieders ook van toepassing moet zijn op particulieren. Enerzijds moet er sprake zijn van een gelijk speelveld met bestaande aanbieders, anderzijds wil het kabinet om de potentie van de deeleconomie te benutten nieuwe initiatieven niet meteen onmogelijk maken als gevolg van hoge regeldruk. Hierbij is de vraag relevant of aanbieders, producten of diensten daadwerkelijk vergelijkbaar zijn. Als dit zo is dan zullen er gelijke regels moeten gelden. Indien er verschillen zijn, bijvoorbeeld omdat er andere risico's gelden,

[3] Kamerstuk 33 009, nr. 12.

kunnen regels ook variëren. De Commissie constateert dat het gebruik van drempels zoals de hoeveelheid inkomen die wordt gegenereerd of de regelmaat dat een dienst wordt aangeboden een aangrijpingspunt kan zijn om deze grens te trekken. Het kabinet kan zich hierin vinden maar benadrukt ook dat gezien de variëteit aan deeleconomie-initiatieven en de bijbehorende kenmerken het lastig is om in algemene zin uitspraken te doen en een generieke grens voor de deeleconomie te trekken. Er is een «case by case» benadering nodig. Immers, de markt voor verhuur van verblijfsruimte aan toeristen heeft andere kenmerken en kent andere bestaande wet- en regelgeving dan bijvoorbeeld de taximarkt. Bovendien verschilt per geval het bestuurlijk niveau waarop publieke belangen het beste kunnen worden geborgd.

Het kabinet onderschrijft de stelling van de Commissie dat in het geval van deelplatforms per geval moet worden bepaald of sprake is van het enkel aanbieden van een dienst van de informatiemaatschappij, of tevens van het verlenen van de onderliggende dienst. Deelplatforms kunnen immers, zoals de Commissie stelt, naast diensten van de informatiemaatschappij, ook andere diensten aanbieden. Zo kan een deelplatform dat bemiddelt in de verhuur van accommodaties ook zelf accommodaties in bezit hebben en verhuren. Volgens Nederland moet bij deelplatforms per activiteit worden bezien of sprake is van een bemiddelingsactiviteit, die mogelijkerwijs een dienst van de informatiemaatschappij vormt, of van bijvoorbeeld de levering van goederen als zodanig, of de verstrekking van offline diensten. Het uitvoeren van activiteiten die van nature niet op afstand en met behulp van elektronische middelen kunnen worden verricht, is volgens het kabinet geen dienst van de informatiemaatschappij.

Aansprakelijkheid van platforms

Op grond van de richtlijn elektronische handel is een online platform, als aanbieder van bemiddelingsdiensten van de informatiemaatschappij, onder bepaalde voorwaarden, niet aansprakelijk voor de informatie die het opslaat (vgl. artikel 14 van de richtlijn elektronische handel)[4]. De Commissie wil deelplatforms aanmoedigen vrijwillige maatregelen te nemen om onwettige online inhoud te bestrijden en het vertrouwen in deelplatforms te vergroten, zonder dat deze maatregelen als gevolg hebben dat geen beroep meer kan worden gedaan op de vrijstelling van aansprakelijkheid als tussenpersoon. Deze aanpak kan in beginsel worden gesteund, aangezien hij uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer binnen de geldende wettelijke kaders. Dit biedt deelplatforms bovendien de ruimte om het vertrouwen van consumenten te vergroten, hetgeen een belangrijke voorwaarde is voor de verdere groei van de deeleconomie. De uiteindelijke beoordeling hangt echter af van de concrete uitwerking van de voorgestelde acties van de Commissie.

Toepassing van EU-consumentenrecht voor gebruikers in de deeleconomie

De Commissie gaat ook hier in op de vervagende grens tussen consument en handelaar in de deeleconomie. De huidige definitie van «handelaar» is: natuurlijk persoon of rechtspersoon die handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf of degene die ten behoeve van hem handelt. De huidige definitie van «consument» is: natuurlijk persoon die niet handelt in de

[4] Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt («Richtlijn inzake elektronische handel»), http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0031:NL:HTML.

uitoefening van een beroep of bedrijf. Deze definities zijn bepalend voor de toepasselijkheid van het consumentenrecht. De Commissie geeft aan dat enkele factoren van belang zijn bij het bepalen of er sprake is van een «handelaar», namelijk de frequentie van dienstverlening, winstoogmerk en het niveau van omzet. Geen van deze criteria zijn op zichzelf voldoende om te bepalen of er sprake is van een «handelaar», maar in combinatie kan dat wel in die richting wijzen, aldus de Commissie.

Het kabinet kan zich vinden in deze criteria voor zover het voorbeelden van gezichtspunten betreffen voor het begrip «handelaar». Uiteindelijk is de definitie zelf leidend en kan die definitie ook ingevuld worden met andere criteria. Het is dus niet de bedoeling dat deze criteria het begrip «handelaar» inperken. Ook hiervoor geldt dat de variëteit aan deeleconomie-initiatieven vraagt om een «case by case» benadering.

Arbeidsverhoudingen in de deeleconomie

De Commissie beveelt lidstaten aan om te evalueren of nationale vereisten inzake arbeidsverhoudingen toereikend zijn in de context van de deeleconomie en de digitale wereld. Hoewel de opkomst van digitale platforms leidt tot nieuwe mogelijkheden om vraag en aanbod aan elkaar te verbinden, is de bemiddeling tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt geen nieuw fenomeen. Er is dus niet direct aanleiding om een onderscheid te maken tussen de deeleconomie en andere economische activiteiten voor wat betreft arbeidsverhoudingen. Dit neemt niet weg dat technologische veranderingen zoals de opkomst van internetplatforms en de infrastructuur die de deeleconomie mogelijk maakt een impact op de arbeidsmarkt kunnen hebben. Het kabinet heeft de SER daarom gevraagd om een advies uit te brengen over de «Effecten van technologische ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen», waarbij specifiek aandacht is gevraagd voor digitale platforms en netwerken. De SER is gevraagd in dit advies in te gaan op de vraag welke ontwikkelingen het mogelijk en waarschijnlijk acht als gevolg van technologische ontwikkeling, in te gaan op de vraag hoe Nederland zich hier qua beleid en instituties op een goede manier op kan voorbereiden en welke partijen daarbij welke rol hebben.

De toepassing van belastingregels in de deeleconomie

De lidstaten worden aangemoedigd om de toepassing van belastingregels op de deeleconomie verder te vereenvoudigen en te verduidelijken. Dit vraagt dat deelplatforms ten volle samenwerken met de nationale autoriteiten om hun economische activiteit te registreren en om de inning van belastingen te vergemakkelijken. De huidige fiscale wetgeving is volgens het kabinet voldoende toereikend om de innovatieve kracht van deze bedrijfsmodellen van de deeleconomie zoveel mogelijk te behouden. Een voorbeeld hiervan is de kleine-ondernemersregeling in de omzetbelasting. Deze regeling biedt de mogelijkheid aan ondernemers-natuurlijke personen die per jaar per saldo niet meer dan een bepaald bedrag aan omzetbelasting verschuldigd zijn om in aanmerking te komen voor een belastingvermindering en ontheffing van administratieve verplichtingen. In EU-verband valt hierbij ook nog te wijzen op de plannen van de Europese Commissie voor zeer kleine ondernemingen. Wanneer er onduidelijkheden over de toepassing van fiscale regels op de deeleconomie opkomen, zal binnen de gebruikelijke uitvoeringskaders naar een passende oplossing worden gekeken. Hiertoe heeft de Belastingdienst bijvoorbeeld op zijn website handvatten aangereikt voor belastingplichtigen die onderdeel uitmaken van de deeleconomie. Tot slot deelt het kabinet de oproep van de Commissie aan deelplatforms om hun gegevens met de Belastingdienst te delen. De Belastingdienst is in gesprek met

deelplatforms om gerichte informatie van deelplatforms te verkrijgen ten behoeve van de belastingheffing.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Tijdens de informele bijeenkomst van Ministers verantwoordelijk voor het Concurrentievermogen van 28 januari 2016 heeft het voorzitterschap een discussie tussen lidstaten gefaciliteerd in aanloop naar deze Europese agenda voor de deeleconomie (Kamerstuk 21 501-30, nr. 370). In de discussie die hierop volgde bleek onder lidstaten breed draagvlak te bestaan voor de verdere ontwikkeling van de deeleconomie en werd de urgentie gevoeld om deze ontwikkeling niet nodeloos in de weg te staan. De noodzaak om duidelijkheid te verschaffen over de toepassing van de wetgeving in het kader van de gezamenlijke economie werd door veel lidstaten genoemd. Daarnaast waren er oproepen om deze initiatieven niet te overreguleren om een gelijk speelveld te bieden, maar publieke belangen zoals veiligheid en gezondheid niet uit het oog te verliezen. Hieruit werd duidelijk dat de voorliggende uitdaging voor lidstaten is om deze verschillende belangen te balanceren op een manier die alle belangen zo goed mogelijk dient. Aangezien initiatieven in de deeleconomie zich niet laten beperken door nationale grenzen verwelkomden vele lidstaten dan ook de plannen van de Commissie voor een Europese agenda voor de deeleconomie

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De onderhavige mededeling bevat niet bindende richtsnoeren en beleidsoriëntaties voor overheidsinstanties, marktdeelnemers en geïnteresseerde burgers met het oog op de evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de deeleconomie. Als gevolg van uiteenlopende regelgevende benaderingen voor de deeleconomie op nationaal en lokaal niveau, dreigt een gefragmenteerde aanpak van de deeleconomie te ontstaan. Dit staat een goede werking van de interne markt in de weg en kan een belemmering vormen voor de verdere ontwikkeling van de deeleconomie. De EU heeft een gedeelde bevoegdheid op het gebied van die maatregelen die rechtstreeks invloed hebben op de interne markt, de basis hiervoor is artikel 114 VWEU. Nederland acht dit de juiste rechtsbasis, de mededeling beoogt belemmeringen op de interne markt weg te nemen.

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding voor wat betreft de subsidiariteit van de voorstellen die in deze mededeling worden gedaan. Activiteiten in de deeleconomie zijn niet nieuw maar de opkomst van digitale platforms in de deeleconomie heeft de omvang vergroot en deze activiteiten een internationale en Europese dimensie gegeven. Veelal opereren platforms in de deeleconomie grensoverschrijdend. Versnippering en verschillen in interpretatie van Europese wet- en regelgeving op nationaal niveau kan de verdere ontwikkeling van de deeleconomie in de weg staan, een uniforme Europese benadering is zodoende noodzakelijk.

Overigens laat dit onverlet dat in sommige gevallen maatwerk op bijvoorbeeld lokaal niveau beter geschikt is. Bijvoorbeeld in het geval van Airbnb, waarbij vraagstukken rond toeristenbelasting en tijdelijke verhuur

een rol spelen. De richtsnoeren die de Europese Commissie in deze mededeling voorstelt beperken die ruimte niet.

c) Proportionaliteit

Nederland heeft een positieve grondhouding voor wat betreft de proportionaliteit van de voorstellen die in deze mededeling worden gedaan. Nederland staat positief tegenover de juridisch niet-bindende richtsnoeren in deze mededeling die mogelijkheden bieden voor de deeleconomie op het gebied van duurzaamheid, economische groei en werkgelegenheid. De richtsnoeren bieden meer duidelijkheid en ruimte voor consumenten, bedrijven en publieke organisaties om de deeleconomie te omarmen. De richtsnoeren zijn daarbij een middel om een meer gelijk speelveld op het gebied van de deeleconomie te creëren.

d) Financiële gevolgen

Deze communicatie heeft geen directe financiële gevolgen aangezien het een verduidelijking en toelichting betreft van bestaande Europese wet-regelgeving.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

De mededeling zelf heeft geen directe regeldrukeffecten. De in de mededeling aangekondigde richtsnoeren kunnen in essentie wel een positieve bijdrage leveren aan de reductie van regeldruk voor zowel bedrijfsleven als voor burgers / consumenten.